ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

QUATORZIÈME RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative

JUIN 2005

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, Mme Nancy Ford, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : (418) 643-2722
Télécopie : (418) 643-0248
Courrier électronique : nford@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce rapport dans la section « travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISSN : 1492-0344 106-00895/
DÉPÔT LÉGAL – Bibliothèque nationale du Québec, juin 2005

Table des matières

Introduction

Chapitre 1 La gestion des biens liés à la criminalité

Observations du Vérificateur général

Audition du sous-ministre de la Justice

Commentaires des membres de la Commission

Conclusion et recommandation

Chapitre 2 Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation

Observations du Vérificateur général

Audition du secrétaire du Conseil du trésor

Commentaires des membres de la Commission

Conclusion et recommandation

Chapitre 3 La qualité de l'information sur la performance du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

Observations du Vérificateur général

Audition du sous-ministre de l'Emploi et de la Solidarité Sociale

Commentaires des membres de la Commission

Conclusion et recommandations

Chapitre 4 L'examen du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique

Audition du secrétaire du Conseil du trésor

Commentaires des membres de la Commission

Conclusion et recommandations

Chapitre 5 L'aide aux élèves en difficulté

Observations du Vérificateur général

Audition de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

Commentaires des membres de la Commission

Conclusion et recommandations

Annexes

I. Les membres de la Commission de l'administration publique

II. Les recommandations de la Commission de l'administration publique

III. Les participants

Introduction

La Commission de l'administration publique exerce ses fonctions de surveillance auprès de l'ensemble des ministères et des organismes du gouvernement, ce qui lui permet de jeter un regard global sur l'administration publique québécoise. Parmi un certain nombre de mandats dédiés au contrôle parlementaire, elle a celui d'entendre, en vertu de la Loi sur l'administration publique, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative.

Depuis sa création, la Commission a concentré ses efforts sur les ministères et organismes ayant fait l'objet d'observations dans le Rapport du vérificateur général découlant de ses travaux de vérification, déposé en deux tomes distincts en juin et en décembre de chaque année. Les auditions publiques de la Commission fournissent l'occasion de mettre en évidence les conclusions de la vérification ainsi effectuée et de permettre au ministère ou à l'organisme concerné de faire état des améliorations apportées aux lacunes observées par le vérificateur général.

Ce quatorzième rapport de la Commission de l'administration publique sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics rend compte des travaux qu'elle a effectués au cours du dernier semestre.

Durant cette période, elle s'est intéressée aux observations découlant du chapitre 4 du tome II du rapport du vérificateur général pour l'année financière 2003-2004, qui porte sur la gestion des biens liés à la criminalité. Elle a également examiné la qualité de l'information sur la performance du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dont le vérificateur général fait état au cinquième chapitre de son rapport.

De plus, la Commission a entendu le secrétaire du Conseil du trésor eu égard au rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique, dont l'objectif est de promouvoir une meilleure gestion des services offerts à la population, axée sur les résultats. En effet, la loi oblige les ministères et les organismes qui y sont assujettis à produire : une déclaration sur leur objectif quant à la qualité des services, un plan stratégique orienté sur une période comprenant plusieurs années et un rapport annuel de gestion qui indique les résultats atteints. Par la suite, les ministères et organismes ainsi visés doivent

comparaître devant la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale, afin de rendre compte de leur gestion administrative.

Le secrétaire du Conseil du trésor a également été entendu par la Commission au sujet du bilan de la situation des agences et des unités autonomes de service.

Finalement, la Commission a reçu les dirigeants de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec dans le cadre d'un mandat qu'elle avait initié à l'automne 2004 concernant l'aide aux élèves en difficulté.

Dans tous ces dossiers, les membres de la Commission se sont prononcés en formulant 16 recommandations aux fins d'améliorer la qualité de la gestion et celle des services offerts à la population par les entités visées.

La Commission tient à souligner la collaboration soutenue du Bureau du vérificateur général et l'appui technique des experts du Service des études documentaires de l'Assemblée nationale dans l'exécution de ses travaux qui, elle l'espère, ont pu contribuer à promouvoir une plus grande transparence vis-à-vis des citoyens et citoyennes du Québec et une imputabilité accrue devant les élus.

Ce quatorzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en plus d'être disponible en version papier au Secrétariat des commissions parlementaires, est accessible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Chapitre 1 La gestion des biens liés à la criminalité

Le 9 février 2005, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Justice, monsieur Louis Dionne, concernant la gestion des biens liés à la criminalité, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique.

Observations du Vérificateur général

Les travaux du Vérificateur général avaient essentiellement pour but de vérifier si le ministère de la Justice et la Sûreté du Québec, au moyen entre autres des services reçus du Secrétariat du Conseil du trésor, exercent une gestion adéquate des biens liés à la criminalité. Ils visaient aussi à déterminer si le rapport annuel de gestion du ministère de la Justice contient toute l'information permettant d'évaluer sa performance. En date du 31 mars 2004, la valeur estimative des biens, notamment, de l'argent, des immeubles et des véhicules, était d'environ 38 millions de dollars.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont que le produit de la disposition des biens liés à la criminalité pourrait être plus élevé en améliorant les conditions de conservation et de vente et en obtenant un meilleur rendement de l'argent saisi. De plus, il y a place à la réduction du coût de gestion des biens, notamment d'entreposage, et à l'amélioration de la reddition de comptes. Conséquemment, les principales recommandations du Vérificateur général au ministère de la Justice sont les suivantes :

- améliorer le rendement des sommes saisies;
- disposer d'un inventaire exhaustif des biens liés à la criminalité;

- recenser les données portant sur les coûts relatifs à la garde, à l'administration et à la disposition des biens liés à la criminalité;
- s'assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor prenne les mesures afin que les véhicules, sous sa responsabilité, soient conservés adéquatement;
- établir une stratégie de vente de biens liés à la criminalité et évaluer adéquatement leur valeur;
- offrir aux propriétaires la possibilité de vendre leurs biens avant la confiscation;
- s'assurer que sa nouvelle procédure en matière de destruction de biens saisis de faible valeur soit bien appliquée;
- faire connaître à la Sûreté du Québec ses attentes en ce qui a trait aux conditions et aux modalités de récupération des biens recyclables dans le respect de l'environnement;
- et, enfin, améliorer sa reddition de comptes sur la gestion des biens liés à la criminalité.

Audition du sous-ministre de la Justice

Le sous-ministre de la Justice, monsieur Louis Dionne, indique qu'il apprécie l'exercice de transparence mené par le Vérificateur général. Tout en signalant que le rôle premier du Procureur général est de combattre le crime en privant les délinquants des biens liés à la criminalité plutôt que la simple poursuite de gains économiques, il déclare son ouverture à la mise en place des correctifs nécessaires pour augmenter les sommes à partager tirées des biens saisis, bloqués et confisqués. À l'aube du dixième anniversaire de la création du Bureau de lutte aux produits de la criminalité (BLPC), il considère que l'enquête du Vérificateur général tombe à point nommé, qu'elle apporte des outils supplémentaires dans la redéfinition du mode de gestion des biens liés à la criminalité[1]. Il déplore, toutefois, la mauvaise lecture qu'une partie de la presse a faite du rapport du Vérificateur général, plus spécialement le ton accusateur utilisé par celle-ci à l'endroit des responsables de la gestion des biens liés à la criminalité.

Les échanges des parlementaires avec le sous-ministre de la Justice ont porté essentiellement sur les solutions et l'échéancier contenus dans le plan d'action remis aux parlementaires par le sous-ministre, en vue de corriger les lacunes mentionnées dans le rapport du Vérificateur général. Les principaux aspects traités ont été :

- le rendement des sommes saisies;
- la garde des biens sous les aspects de l'inventaire, des données relatives aux coûts et à la conservation;
- la disposition des biens en termes de stratégie de vente et de vente avant confiscation, de destruction des biens de peu de valeur et de récupération des biens recyclables et, enfin,
- la reddition de comptes.

Commentaires des membres de la Commission

Au terme de l'examen de la gestion des biens liés à la criminalité, la Commission de l'administration publique est satisfaite des réponses précises obtenues. Il lui apparaît que le sous-ministre de la Justice et ses collègues connaissent bien leur secteur d'activités. La Commission apprécie qu'un plan d'action détaillé, pour répondre à chacune des recommandations du Vérificateur général, lui ait été soumis peu avant la tenue des audiences. Tout en étant d'accord que le mandat du ministère de la Justice et de ses collaborateurs dans le domaine des biens liés à la criminalité n'est pas la poursuite de gains économiques, mais la lutte contre le crime, elle trouve néanmoins essentiel que les sommes et les biens,

une fois saisis, soient gérés de façon à offrir un rendement net optimal. La Commission constate avec satisfaction que le ministère de la Justice agit avec diligence pour la mise en oeuvre de son plan d'action toutes les fois que les mesures à prendre sont de son ressort. Elle est consciente que le ministère de la Justice n'a pas compétence sur tous les acteurs concernés par la réalisation de son plan d'action. Elle trouve ainsi important que les efforts soient concertés, notamment entre le ministère de la Justice et le ministère de la Sécurité publique, responsable de la Sûreté du Québec, pour uniformiser le plus possible le calendrier de mise en oeuvre du plan d'action. Comme il est prévu que plusieurs des mesures du plan d'action seront en place en juin 2005, la Commission souhaite que le sous-ministre de la Justice lui fasse parvenir un premier rapport à l'automne 2005 sur l'état d'avancement des travaux. Elle s'attend à recevoir un autre rapport d'étape au printemps et à l'automne 2006.

Plus précisément, les parlementaires attachent une grande importance à l'amélioration du *rendement des sommes saisies* administrées par le BLPC du ministère de la Justice en raison, notamment, de l'apport significatif de celles-ci au financement d'organismes communautaires et des corps policiers. Si les députés comprennent que l'avoir saisi nécessite une gestion très prudente du fait qu'il appartient au détenteur apparent plutôt qu'au Procureur général pendant le processus judiciaire, ils demeurent néanmoins d'avis que le rendement net de celui-ci peut être amélioré. Il leur apparaît que le faible pourcentage des sommes saisies retournant à leur propriétaire et la durée des procédures judiciaires fournissent une marge de manoeuvre suffisante pour effectuer une gestion des liquidités offrant un rendement plus élevé que celui des comptes bancaires[2].

À cet égard, les députés incitent le Ministère à intensifier ses efforts d'analyse des possibilités pour améliorer le rendement financier des sommes saisies de façon à devancer l'échéancier de novembre 2005 pour l'établissement de sa politique de gestion de trésorerie. Ils conviennent, toutefois, qu'il importe de s'assurer, au départ, que le coût de ce mode de gestion plus complexe ne surpassera pas les perspectives de rendements accrus. En outre, ils souhaitent que l'étude des placements potentiels inclue les possibilités d'arrangement avec la Caisse de dépôt et placement et le Fonds consolidé du revenu. Enfin, les députés prennent bonne note de l'opinion du sous-ministre selon laquelle une façon d'augmenter considérablement les revenus tirés des biens liés à la criminalité serait de légiférer afin de fournir aux équipes en place des moyens d'enquêtes plus efficients[3].

Au sujet de la *garde des biens*, les députés considèrent comme très important que le ministère de la Justice dispose de l'information relative à l'inventaire des biens liés à la criminalité et aux coûts reliés à leur garde. Ils apprennent avec satisfaction que les travaux entrepris par le ministère de la Justice pour la mise en place d'un système d'inventaire commun exhaustif impliquant la collaboration du Secrétariat du Conseil du trésor sont passablement avancés[4]. Ils espèrent que le logiciel acquis à cet effet par le Secrétariat du Conseil du trésor et le BLPC de même que l'embauche prochaine de la personne responsable de la gestion des inventaires permettront aux deux organismes de respecter l'échéancier prévu de décembre 2005 pour la transmission de cette information.

De plus, dans le cas de l'inventaire des biens saisis ayant servi à la production de marijuana (dont les serres hydroponiques) et autres biens (meubles, ordinateurs, etc.) sous la garde de la Sûreté du Québec et des autres corps policiers, de même que des coûts de garde qui leur sont associés[5], les députés souhaitent que l'échéancier prévu de décembre 2006 soit ramené, au plus tard, à avril 2006, pour réduire le plus rapidement possible l'engorgement des entrepôts. Pour ce faire, ils convient le ministère de la Justice à collaborer étroitement avec le ministère de la Sécurité publique pour surmonter les divers obstacles qui entravent la mise en place dans un délai assez rapide du système d'informations. Ils songent, à cet égard, à la détermination d'un langage commun sur les biens, à la mise en réseau de systèmes informatiques différents et, surtout, à l'établissement d'une entente sur le financement de l'opération qui soit satisfaisante à la fois pour les ministères et les corps policiers impliqués.

Pour la conservation des biens en bon état, les parlementaires demandent aussi au ministère de la Justice de s'assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor établisse un programme d'entretien des véhicules, conformément à l'entente signée à ce sujet en 2003. Ils apprennent que des contraintes financières ont retardé la mise en place du programme. Ils sont d'accord avec le sous-ministre que la gestion de ce programme devra être telle que son coût ne dépasse pas les bénéfices escomptés de la vente des véhicules. À cet égard, ils appuient les démarches du Secrétariat du Conseil du trésor auprès d'autres organismes, comme le service technique de l'Association canadienne des automobilistes (CAA) et des agences de sécurité, pour déterminer le mode d'opération qui serait le plus efficace et économique, incluant le recours à la sous-traitance avec le secteur privé.

Par ailleurs, en matière de *disposition des biens*, les parlementaires sont heureux que le ministère de la Justice ait mis en place une politique faisant en sorte que l'évaluation des immeubles comprenne non seulement la valeur marchande, mais aussi une valeur pondérée[6] pour l'établissement du prix minimal lors des appels d'offres. Ils appuient les efforts du Ministère pour évaluer des stratégies de ventes plus profitables que le simple appel d'offres. À cet égard, ils conviennent avec le sous-ministre que l'évaluation doit tenir compte non seulement des bénéfices accrus, mais aussi des frais d'opération du nouvel outil, incluant ceux reliés aux mesures à prendre pour contrôler les risques d'infiltration par le milieu interlope.

Les députés prennent bonne note aussi que le Ministère a communiqué en janvier dernier avec le Secrétariat du Conseil du trésor pour mettre en place, d'ici à juin 2005, une stratégie permettant la vente des véhicules automobiles au montant le plus rapproché de leur valeur estimative, en particulier dans le cas des voitures de collection ou de luxe. À ce chapitre, les membres de la Commission trouvent important que le Ministère se préoccupe de la mise sur pied d'un mécanisme de vente qui minimiserait la durée d'entreposage des véhicules après leur confiscation de même que les risques de collusion.

Par ailleurs, les députés comprennent que la vente des biens avant leur confiscation constitue un exercice difficile à cause de la nécessité d'obtenir le consentement de l'accusé dépossédé de son bien et du caractère hautement contentieux des procédures relatives au crime organisé. Dans ce contexte, ils jugent suffisante la démarche du Ministère de recommander aux substituts du Procureur général des bureaux spécialisés dans la lutte au crime organisé la vente avant confiscation seulement quand le caractère contentieux du dossier s'y prête facilement.

Au sujet de la destruction des biens de peu de valeur, les parlementaires sont informés qu'en octobre 2004 le Ministère a transmis aux substituts un communiqué les enjoignant de prendre les procédures appropriées, en collaboration avec les policiers, afin d'obtenir une ordonnance de destruction. Ils apprennent que des vérifications périodiques de l'application de cette procédure auront lieu. Dans le cas de la récupération des biens recyclables dans le respect de l'environnement, les députés sont satisfaits des démarches accomplies et du délai restreint de septembre 2005 que le ministère de la Justice s'est donné pour obtenir les informations quant aux possibilités de recyclage des principaux matériaux et pour faire connaître ses attentes à la Sûreté du Québec à cet égard.

Enfin, les députés apprennent que le ministère de la Justice n'exclut pas la sous-traitance comme moyen pour faire face à ses obligations en matière de *reddition de comptes*. Ils trouvent important que le Ministère dispose des ressources nécessaires pour pouvoir faire état, dans son rapport annuel, d'informations comme le produit de la vente des biens saisis et confisqués, les dépenses de garde et d'administration et le partage des montants d'argent.

Conclusion et recommandation

Au terme de l'examen de la gestion des biens liés à la criminalité, la Commission de l'administration publique est satisfaite des réponses précises obtenues. Elle apprécie qu'un plan d'action détaillé pour répondre à chacune des recommandations du Vérificateur général lui ait été soumis peu avant la tenue des audiences. Tout en étant d'accord que l'objectif premier du ministère de la Justice et de ses collaborateurs dans le domaine des biens liés à la criminalité est la lutte contre le crime, elle trouve néanmoins essentiel que les sommes et les biens saisis soient gérés de façon à offrir le rendement net le plus élevé possible pour une contribution maximale au financement d'organismes communautaires et des corps policiers. La Commission constate avec satisfaction que le ministère de la Justice agit avec diligence pour la mise en oeuvre de son plan d'action toutes les fois que les mesures à prendre sont de son ressort. Quant aux mesures dont la réalisation dépend d'organismes qui ne sont pas de sa compétence, elle s'attend à ce que le Ministère se concerte avec les intervenants appropriés pour établir un échéancier plus uniforme. Comme il est prévu que plusieurs des mesures du plan d'action seront en place en juin 2005, la Commission souhaite que le sous-ministre de la Justice lui fasse parvenir un premier rapport à l'automne 2005 sur l'état d'avancement des travaux. Elle s'attend à recevoir un autre rapport d'étape au printemps et à l'automne 2006.

Plus précisément, la Commission attache une grande importance à l'amélioration du *rendement des sommes saisies* administrées par le BLPC du ministère de la Justice. Aussi incite-t-elle le Ministère à intensifier ses efforts d'analyse des moyens les plus appropriés pour améliorer le rendement financier des sommes saisies, de façon à devancer l'échéancier prévu de novembre 2005 pour l'établissement de sa politique de gestion de trésorerie.

Au sujet de *la garde des biens*, la Commission apprend avec satisfaction que les travaux entrepris par le ministère de la Justice pour la mise en place d'un système d'inventaire commun exhaustif avec le Secrétariat du Conseil du trésor pour les biens comme les immeubles et les automobiles sont passablement avancés et devraient être terminés en décembre 2005. Dans l'optique de libérer les entrepôts au moment opportun des biens qui doivent être détruits, elle considère que des efforts importants de concertation, notamment entre le ministère de la Justice et le ministère de la Sécurité publique, devront être consentis pour amener les autres intervenants, comme la Sûreté du Québec et les autres corps policiers, à suivre un échéancier qui ne dépasse pas avril 2006 pour la réalisation de l'inventaire des biens ayant servi à la production de marijuana et les autres biens sous leur garde.

Pour maximiser le produit de la *disposition des biens*, la Commission appuie les efforts du ministère de la Justice pour l'évaluation des stratégies de vente d'immeubles autres que le simple appel d'offres. De plus, elle espère que le Secrétariat du Conseil du trésor pourra mettre en place en 2005 une stratégie permettant la vente des véhicules automobiles à un prix à tout le moins rapproché de leur valeur estimative. Dans les deux cas, elle s'attend à ce qu'une attention soit portée à la mise en place de mécanismes permettant de réduire les risques de collusion. Enfin, la Commission demande au ministère de la Justice d'améliorer sa *reddition de comptes* sur la gestion des biens liés à la criminalité.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de la Justice se concerte avec le ministère de la Sécurité publique afin que la Sûreté du Québec et les autres corps policiers concernés puissent fournir un inventaire exhaustif des biens sous leur gestion au plus tard en avril 2006, de façon à faciliter et à accélérer la disposition des biens entreposés.**

Chapitre 2 Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation

Le 8 mars 2005, la Commission de l'administration publique a entendu le secrétaire du Conseil du trésor, monsieur Luc Meunier, concernant le bilan de la situation des agences et des unités autonomes de service (UAS). Cette audition s'est tenue en vertu de la Loi sur l'administration publique.

Observations du Vérificateur général

Les travaux du Vérificateur général visaient à dresser un bilan de la formule de l'agence et de l'UAS. Le concept de l'agence, introduit par la Loi sur l'administration publique en 2000, avait été précédé de celui de l'unité autonome de service. Une agence est une entité créée à partir d'un organisme ou d'une unité administrative d'un ministère. Elle doit conclure avec le ministre responsable une convention de performance et d'imputabilité qui précise les résultats attendus ainsi que les modalités et la marge de manoeuvre pour permettre l'atteinte des résultats. Les agences peuvent de plus obtenir des assouplissements en matière de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Plus précisément, le Vérificateur général du Québec voulait s'assurer que la transformation en agence ou en UAS permet une amélioration des résultats et une contribution à la réalisation de la planification stratégique.

Les travaux de vérification comprenaient un questionnaire envoyé à l'ensemble des agences et des UAS et une vérification particulière auprès de cinq agences et d'une UAS de taille et de mandat variés[7]. Les principales constatations du Vérificateur général sont les suivantes :

- les agences et UAS en activité au moment de la vérification représentaient environ 20 % de l'effectif de la fonction publique québécoise;
- ces organisations bénéficiaient de près d'une trentaine de types d'assouplissements administratifs;
- de manière générale, les dirigeants de ces organisations affirment que le changement de statut a donné lieu à une amélioration de leur gestion;
- seulement deux des entités vérifiées ont pu démontrer que le changement de statut a contribué à accroître leur performance;
- ces améliorations touchaient les coûts et les délais de prestation de services;
- une seule entité a respecté toutes les exigences de la convention de performance et d'imputabilité et de l'entente conclue avec le sous-ministre responsable;
- dans plusieurs cas, des lacunes sont notées en ce qui concerne l'établissement d'un prix de revient, la présentation de l'information dans le rapport annuel de gestion et l'évaluation de la satisfaction de la clientèle.

Audition du secrétaire du Conseil du trésor

Dans son exposé d'ouverture, le secrétaire du Conseil du trésor rappelle d'abord les rôles que la Loi sur l'administration publique confie à chacun des acteurs. La loi responsabilise directement les ministres, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes. Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor doit assumer une importante fonction de conseil et d'accompagnement pour la mise en oeuvre du cadre de gestion axée sur les résultats. Plus particulièrement, à l'égard des ententes de gestion, le Secrétariat analyse les demandes d'assouplissements administratifs, émet des recommandations au Conseil du trésor et assure le suivi des ententes.

Le secrétaire du Conseil du trésor mentionne que la Loi sur l'administration publique prévoit le dépôt, à l'automne 2005, d'un rapport sur la mise en oeuvre de la loi cinq ans après son adoption. En prévision de ce bilan, le Secrétariat du Conseil du trésor a confié au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) le mandat d'évaluer si les assouplissements administratifs ont contribué à l'amélioration de la performance des agences et des UAS. Les conclusions de cette analyse permettront de réviser le cadre conceptuel des agences.

Les discussions entre le secrétaire du Conseil du trésor et les membres de la Commission ont porté sur l'utilisation du concept d'agence au Québec par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays. La création de deux nouvelles entités (le Centre de services partagés du Québec[8] et Services Québec) a occupé une large place dans ces échanges. Les performances disparates des entités vérifiées et l'appui donné aux agences et UAS, particulièrement celles de petite taille, ont aussi fait partie des sujets traités. Enfin, les membres de la Commission ont abordé le rapport prévu sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique et sur l'opportunité de la modifier, les outils disponibles pour les agences et UAS (notamment l'outil québécois de mesure et l'information sur les prix de revient) ainsi que la situation concernant les assouplissements administratifs.

Commentaires des membres de la Commission

De manière générale, l'audition du secrétaire du Conseil du trésor a permis de répondre en partie aux interrogations des membres de la Commission de l'administration publique. Elle n'a cependant pu dissiper toutes leurs préoccupations concernant l'arrimage entre les nouvelles orientations gouvernementales et la poursuite de la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique. Les parlementaires ont apprécié de connaître l'approche générale dans laquelle se situe la création de Services Québec et du Centre de services partagés. Ils constatent avec satisfaction que le Secrétariat du Conseil du trésor a réagi au rapport du Vérificateur général, notamment en précisant certains éléments auxquels devra répondre le rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique.

Sur le sujet plus particulier de l'*utilisation du concept d'agence* au Québec, les parlementaires prennent connaissance de la logique qui préside à la création de deux organismes qualifiés « d'agences plus » : le Centre de services partagés et Services Québec. Ces organismes, créés en vertu de leur propre loi et non dans le cadre de la Loi sur l'administration publique, offriraient une souplesse additionnelle à l'administration gouvernementale. Ils témoigneraient de la volonté gouvernementale, d'une part, de consolider l'offre des biens et services administratifs dont les organismes gouvernementaux ont besoin dans l'exercice de leurs activités[9] et, d'autre part, de regrouper les services à la clientèle à haut volume, c'est-à-dire certains des guichets actuels de services aux citoyens. Par ailleurs, des services très spécialisés vont continuer de demander une compétence bien précise ou une prestation de services particulière. Dans ces cas, le modèle de l'agence, tel que défini actuellement dans la Loi sur l'administration publique, pourrait être approprié.

En ce qui concerne l'*appui donné aux agences et aux* UAS, les membres de la Commission s'interrogent sur la façon dont le Secrétariat peut actuellement exercer la fonction de leader que la Loi sur l'administration publique lui confie, compte tenu des travaux découlant du plan de modernisation de l'État. À ce sujet, la Commission note la position du secrétaire du Conseil du trésor selon laquelle son organisation joue son rôle et y croit fermement, comme en témoigne son implication dans la création récente de trois nouvelles agences (Revenu Québec, le Centre de contrôle environnemental et Transformation alimentaire Québec).

De façon plus particulière, les parlementaires souhaitent que le Conseil du trésor joue un rôle accentué auprès des agences ou UAS de petite et moyenne taille. Ces organisations ne disposent pas toujours des ressources leur permettant de bien implanter la gestion axée sur les résultats et de se conformer aux obligations de la Loi sur l'administration publique. Par ailleurs, la Commission note que l'un des éléments attendus du coffre à outils offert aux agences et aux UAS, l'outil québécois de mesure, est disponible à compter du printemps 2005. Rappelons qu'il s'agit d'un outil standardisé de mesure qui permet d'évaluer la satisfaction des usagers d'un service en tenant compte du résultat obtenu, du coût du service et de la qualité perçue de la prestation de services. L'équipe du Centre d'expertise en prestation de services du mrci, qui avait mis au point l'outil québécois de mesure, a été intégrée au Secrétariat. Avant d'être rendu disponible, l'outil a dû faire l'objet d'une validation. Il a notamment été testé par plusieurs ministères et organismes dans les limites d'un projet expérimental qui s'est déroulé au printemps 2004.

Dans le même ordre d'idées, la difficulté d'appliquer le concept de prix de revient expliquerait en partie que certaines agences et UAS ne sont pas encore capables de prouver clairement qu'elles sont parvenues à un rendement supérieur depuis leur changement de statut. Les membres de la Commission prennent note qu'une équipe du Contrôleur des finances travaille actuellement à la préparation de guides et à la formation des gestionnaires. Dans le contexte de la création de Services Québec et du Centre de services partagés, les organisations devront en arriver à une standardisation des méthodes d'établissement des prix de revient pour être en mesure de décider si une prestation de services centralisée est préférable. Les parlementaires soulignent également l'importance pour les organismes d'avoir des données comparatives adéquates. Ils conviennent toutefois que l'établissement du prix de revient et l'étalonnage sont parfois difficilement réalisables dans certaines organisations, notamment en raison du type de biens ou de services qu'elles produisent.

Les membres de la Commission de l'administration publique réitèrent l'importance d'un *bilan rigoureux de la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique*. Ils conviennent que la gestion axée sur les résultats implique un changement profond dans la culture des organisations publiques, changement qui ne peut se réaliser dans un court laps de temps. La démarche, lancée en 2000, doit être poussée plus loin. Il faut notamment analyser les succès obtenus, en déterminer les facteurs clés et dégager des pistes pour permettre à d'autres organisations de rehausser leur performance. En ce sens, la réflexion actuelle qui sert à la préparation du rapport de mise en oeuvre est très saine. Les parlementaires prennent note des raisons du recours aux services de CIRANO et de la nature de sa contribution au rapport sur les cinq premières années de mise en oeuvre de la loi[10].

Au sujet des *assouplissements administratifs*, les parlementaires font observer que la décision du Conseil du trésor de limiter l'usage des modalités des ententes de gestion et des assouplissements touchant l'effectif pourrait remettre en question l'un des avantages que présente le concept des agences et des UAS[11]. Ils accueillent cependant favorablement la réflexion actuelle du Secrétariat du Conseil du trésor pour proposer au gouvernement des aménagements à la politique pour mieux tenir compte de la priorité accordée aux services aux citoyens.

Enfin, les membres de la Commission sont rassurés de constater que le Secrétariat du Conseil du trésor a amorcé des travaux pour évaluer chacune des ententes de gestion et pour prendre position quant à celles qui ne produisent pas les résultats attendus. Ils prennent bonne note également du fait que des assouplissements demandés ne soient pas accordés lorsque l'entité ne peut démontrer que l'assouplissement permettrait d'atteindre la cible de prestation de services aux citoyens.

Conclusion et recommandation

Au terme de leurs travaux concernant le bilan de la situation des agences et des UAS, les membres de la Commission de l'administration publique notent la situation paradoxale dans laquelle se trouvent actuellement le Secrétariat du Conseil du trésor et l'ensemble de l'administration gouvernementale. D'une part, le cadre de la gestion axée sur les résultats est en place depuis près de cinq ans et les ministères et organismes ont déployé de nombreux efforts pour réaliser ce changement majeur. La tâche dans ce domaine est cependant encore bien loin d'être terminée, une mutation de cette ampleur impliquant une profonde transformation de la culture et des façons de faire des organisations. D'autre part, le plan de modernisation lancé par le gouvernement amène l'administration gouvernementale à relever de tout nouveaux défis de gestion. La mise en place de Services Québec et du Centre de services partagés a entraîné le repositionnement de l'action du Secrétariat du Conseil du trésor. Cela a pour effet de ralentir la transformation des UAS en agences. Bien que les objectifs de la Loi sur l'administration publique et ceux du plan de modernisation ne s'opposent pas, il importe que leur arrimage soit bien compris.

La Commission de l'administration constate que le Secrétariat du Conseil du trésor a intégré à sa réflexion sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique les principales préoccupations soulevées par le Vérificateur général et reprises par les parlementaires au cours de l'audition. Les membres de la Commission conviennent également que la mise sur pied des deux nouvelles organisations, Services Québec et le Centre de services partagés, ne remet pas en question fondamentalement le concept des agences tel qu'il a été appliqué jusqu'ici. Ils sont par contre conscients que ce concept devra inévitablement être revu à la lumière des résultats des cinq premières années de la Loi sur l'administration publique et des nouvelles orientations gouvernementales.

La Commission, en tant qu'acteur important du mouvement créé par la Loi sur l'administration publique, considère comme essentiel que l'élan vers la gestion axée sur les résultats soit maintenu. En ce sens, les députés estiment que le Secrétariat du Conseil du trésor doit continuer à y consacrer les efforts nécessaires. En outre, il est important que le message livré par le Secrétariat soit réaffirmé clairement. La Commission est d'avis que les objectifs fondamentaux de la Loi sur la fonction publique demeurent pertinents et qu'ils doivent toujours être poursuivis avec clarté et détermination. Quant aux outils et à l'appui donnés aux ministères et aux organismes, le Secrétariat doit continuer de jouer son rôle et de leur accorder les ressources nécessaires. La Commission souhaite qu'un soutien et un accompagnement particuliers soient offerts aux agences ou UAS de petite taille. En raison de leurs ressources limitées, ce sont elles qui éprouvent le plus de difficultés dans l'implantation de la gestion axée sur les résultats.

Les membres de la Commission soulignent l'importance qu'aura le bilan après cinq ans de la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique. À cet égard, ils constatent avec satisfaction que le Secrétariat a intégré à son plan de travail pour la réalisation de ce rapport les questions essentielles qui découlent du rapport du Vérificateur général.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor lui soumette son projet de rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique et sur l'opportunité de la modifier pour que la Commission puisse y contribuer avant son dépôt.**

Chapitre 3 La qualité de l'information sur la performance du ministère de l'Emploi, de

la Solidarité sociale et de la Famille

Le 23 mars 2005, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, monsieur François Turenne, concernant la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 de ce ministère, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique. Cette audition a été précédée par une brève présentation du Vérificateur général du Québec, monsieur Renaud Lachance.

Observations du Vérificateur général

Les travaux du Vérificateur général avaient essentiellement pour but de s'assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF). Pour ce faire, le Vérificateur général a utilisé neuf critères d'évaluation inspirés des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Le travaux du Vérificateur général ont fait ressortir que le rapport annuel de gestion 2003-2004 du Ministère est satisfaisant à l'égard de six des neuf critères utilisés. Parmi les éléments positifs, le Vérificateur général a d'abord constaté que les résultats présentés recouvrent tous les éléments de la mission du Ministère. Il a aussi relevé que le rapport comprend maintenant un sommaire dans lequel figurent les résultats de chacun des indicateurs quantitatifs des plans stratégiques, ce qui constitue une bonne pratique. Le Vérificateur relève de plus avec satisfaction que les principaux risques pouvant influencer l'atteinte des résultats ainsi que les moyens retenus pour les minimiser sont décrits dans le rapport.

L'analyse du Vérificateur général a aussi permis de constater que l'information sur la performance contenue dans le rapport est perfectible sur certains points. À ce sujet, le Vérificateur souligne, notamment, que près de la moitié des 21 objectifs analysés ne sont pas accompagnés d'une information comparative et que huit d'entre eux n'ont pas de cible. Il constate que pour cinq objectifs, les explications relatives aux écarts importants sont manquantes. Il relève de plus que, de façon générale, le rapport ne fait pas état des moyens préconisés pour atteindre les objectifs et qu'il y a un manque de renseignements sur l'efficience de la prestation de services.

Les principales recommandations du Vérificateur général relativement à la qualité de l'information sur la performance du MESSF sont les suivantes :

- veiller à ce que les résultats présentés renseignent sur les effets de sa prestation de services;
- fixer, pour l'ensemble des objectifs, des cibles traduisant les attentes;
- établir le lien entre les ressources et les résultats;
- mieux discerner l'influence des facteurs internes de celle des facteurs externes quant aux résultats présentés et préciser la contribution des partenaires à l'égard de ces résultats;
- présenter une information comparative pour l'ensemble de ses résultats et expliquer tous les écarts significatifs;
- rendre compte de tous les résultats relatifs aux engagements formulés dans ses déclarations de services aux citoyens.

Audition du sous-ministre de l'Emploi et de la Solidarite Sociale

Le sous-ministre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) fait d'abord un rappel du contexte de la reddition de comptes à ce ministère, en indiquant que le secteur « Famille » ne fait plus partie de celui-ci à la suite des changements apportés à la structure gouvernementale en février 2005.

Selon le sous-ministre, l'évaluation comparative de la qualité de l'information sur la performance permet de constater des améliorations importantes depuis la publication de l'édition 2001-2002 du rapport annuel de gestion. Il convient cependant que ce ministère doit systématiser ses efforts pour améliorer la qualité de cette information, plus particulièrement à l'égard des trois critères jugés plus problématiques par le Vérificateur général. Pour ce faire, le MESS a préparé un plan d'action qui comprend deux volets complémentaires : l'amélioration de la planification et du suivi de la performance (en amont) et l'amélioration du rapport annuel de gestion (en aval). À propos de ce dernier volet, le sous-ministre mentionne que l'allégement et l'amélioration continue du rapport annuel de gestion constituent une priorité pour le MESS. On visera à mieux cibler la reddition de comptes sur les aspects essentiels de l'organisation en réduisant, entre autres, le nombre d'indicateurs et de cibles. Un regroupement du rapport annuel de gestion du Ministère avec ceux de plusieurs de ses agences est aussi envisagé. Le MESS prévoit enfin introduire, dès le début de la production du rapport annuel de gestion 2004-2005, un mécanisme formel d'assurance-qualité dans le but de mieux systématiser le suivi des recommandations du Vérificateur général.

Les échanges avec le sous-ministre ont couvert plusieurs des éléments soulevés par le Vérificateur général en lien avec la qualité de l'information sur la performance présentée dans le rapport annuel de gestion du MESS. Il a été question de certaines informations fondamentales qui pourraient être manquantes dans le rapport, notamment en matière de lutte à la pauvreté, d'intégration à l'emploi, de qualification de la main-d'oeuvre, d'accessibilité aux services de garde et d'analyse différenciée selon les sexes. On a aussi souligné le besoin de faire le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus, ainsi que l'importance de présenter une information comparative, à la fois sur les plans historique et géographique. Plusieurs autres questions ont également été soulevées, incluant celles ayant trait aux données sur les délais d'intervention, le taux d'attribution, les services d'emploi destinés aux clientèles plus vulnérables et le traitement des plaintes.

Commentaires des membres de la Commission

Les membres de la Commission estiment que les échanges ont permis de bien situer les enjeux liés à la qualité de l'information sur la performance au MESS et de faire le point sur les avenues à privilégier afin de poursuivre l'amélioration de l'information présentée dans le rapport annuel de gestion. Ils observent que le rapport annuel de gestion 2003-2004 du Ministère présente des résultats satisfaisants à l'égard de six des neuf critères d'évaluation utilisés par le Vérificateur général, et que plusieurs améliorations ont été apportées depuis l'exercice 2001-2002. Ils apprécient le fait que le Ministère ait préparé un plan d'action afin d'assurer un suivi méthodique des recommandations du Vérificateur général.

De façon plus particulière, les parlementaires manifestent leur satisfaction à l'égard du projet de regroupement du rapport annuel de gestion du MESS avec ceux de plusieurs de ses agences. Ils sont aussi d'avis que la révision en cours du tableau de bord de gouvernance de la performance devrait contribuer à enrichir la reddition de comptes, en permettant, notamment, une meilleure analyse des écarts pouvant exister entre les cibles visées et les résultats obtenus.

Les membres de la Commission formulent, par ailleurs, plusieurs attentes complémentaires quant à la qualité de l'information sur la performance produite par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.

Plusieurs députés déplorent d'abord l'absence, dans le rapport annuel de gestion 2003-2004, de certaines informations qu'ils considèrent comme nécessaires pour être en mesure d'apprécier l'action du Ministère dans les différents volets de sa mission. On souhaite que le rapport annuel de gestion puisse comprendre, à l'avenir, des indicateurs permettant de suivre l'évolution de la situation en matière de lutte à la pauvreté au Québec, plus particulièrement pour les familles. On propose aussi que certaines données requises aux fins de l'analyse différenciée selon les sexes soient présentées dans le rapport, du moins pour les domaines qui s'y prêtent bien. D'autres indicateurs sont aussi suggérés, tels ceux ayant trait à l'évolution du taux d'inscription à l'assistance-emploi[12], au pourcentage de demandeurs à l'assistance-emploi qui sont référés à la mesure « Place à l'emploi », à l'évolution des taux de formation et de qualification dans les entreprises, à l'accessibilité aux services de garde selon la tranche de revenus des familles[13] et, enfin, à la participation des personnes handicapées aux mesures « d'aide à l'emploi ».

Les parlementaires soulignent de plus l'importance qu'ils accordent à ce que les informations présentées dans le rapport annuel de gestion puissent mettre en lumière le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus[14]. Ils souhaitent pouvoir disposer de comparaisons historiques à cet égard, ainsi que de comparaisons avec d'autres administrations situées à l'extérieur du Québec. Ils demandent par ailleurs des précisions qui permettraient de mieux discerner l'influence des facteurs internes de celle des facteurs externes quant aux résultats présentés et de préciser la contribution des partenaires à cet égard[15]. Ces différentes informations sont nécessaires afin de pouvoir se faire une meilleure idée de l'efficience et de l'efficacité atteintes par l'organisation dans la prestation de ses services. Elles peuvent aussi servir à remettre en question certaines façons de faire, pour le bénéfice de la population.

Les membres de la Commission suggèrent enfin d'examiner ce qui se fait ailleurs au Canada ou à l'étranger, comme en Grande-Bretagne, en Irlande ou en Nouvelle-Zélande, afin de trouver de bonnes pratiques en matière de reddition de comptes et possiblement de s'en inspirer.

Conclusion et recommandations

Au terme de l'audition concernant le bilan de la qualité de l'information sur la performance au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, la Commission de l'administration publique constate que le rapport annuel de gestion 2003-2004 du Ministère présente des résultats satisfaisants à l'égard de six des neuf critères d'évaluation utilisés par le Vérificateur général. La Commission souligne le fait que le Ministère a préparé un plan d'action afin d'assurer un suivi méthodique des recommandations du Vérificateur général. Elle salue, entre autres, le projet de regrouper son rapport annuel de gestion avec ceux de plusieurs de ses agences.

La Commission aimerait par ailleurs voir introduites, dans le rapport annuel de gestion, certaines informations qu'elle considère comme nécessaires pour être en mesure d'apprécier la performance du Ministère dans les différents volets de sa mission. Elle souhaite, entre autres, que le rapport annuel de gestion puisse inclure, à l'avenir, des indicateurs permettant de suivre l'évolution de la situation en matière de lutte à la pauvreté au Québec, ainsi que des indicateurs portant sur l'offre de formation qualifiante au sein des entreprises.

La Commission considère que le rapport annuel de gestion devrait comporter davantage de

renseignements sur l'efficience et l'efficacité des services rendus[16]. Elle estime de plus que ce rapport devrait présenter, de façon systématique, une information comparative et que les écarts significatifs devraient être expliqués.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale présente systématiquement, dans son rapport annuel de gestion, une information comparative dans le temps et que les écarts significatifs soient expliqués;**
- **Que le Ministère présente aussi, dans son rapport de gestion, de l'information permettant la comparaison avec ce qui se fait à l'extérieur du Québec;**
- **Que le Ministère lui fasse parvenir, au cours de l'automne 2005, un rapport d'étape relatif à son plan d'action pour le suivi des recommandations du Vérificateur général en matière de qualité de l'information sur la performance.**

Chapitre 4 L'examen du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique

Le 13 avril 2005, la Commission de l'administration publique a entendu le secrétaire du Conseil du trésor, monsieur Luc Meunier, en vertu de la Loi sur l'administration publique, concernant le troisième rapport annuel sur l'application de cette loi[17].

Audition du secrétaire du Conseil du trésor

L'audition a d'abord permis au secrétaire du Conseil du trésor, dans sa présentation d'ouverture, de faire quelques rappels sur les aspects fondamentaux du cadre de gestion axée sur les résultats ainsi que sur la contribution attendue des différents acteurs (parlementaires, gestionnaires, personnel et organismes centraux). Il a également attiré l'attention sur les principaux résultats atteints en 2003-2004. Le rapport sur l'application de la loi présente ces résultats en fonction des cinq grands objectifs de mise en oeuvre. Le secrétaire du Conseil du trésor a fait état d'une progression générale des indicateurs. Cependant, il note un certain ralentissement dans l'élargissement de l'application de tous les éléments de la gestion par résultats. Ce ralentissement s'expliquerait, notamment, par le fait que l'exercice 2003-2004 a été marqué par d'intenses réflexions au sein de tous les ministères et organismes. En fait, les nouvelles orientations gouvernementales ont provoqué certaines remises en question. Cette période terminée, les ministères et les organismes ont pu réviser leur planification stratégique.

Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor travaille actuellement à la préparation du rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique et sur l'opportunité de la modifier. Ce rapport, portant sur les cinq premières années de la loi, doit être déposé par la présidente du Conseil du trésor à l'automne 2005. Il s'agit d'une occasion de poursuivre la modernisation du cadre de gestion de l'administration gouvernementale tout en tenant compte de la volonté de repositionner l'État et de revoir les structures et les processus. De manière plus particulière, le Secrétariat doit étudier l'évolution possible des mécanismes et des outils prévus dans la loi dans le contexte des nouvelles réalités et de l'émergence de nouveaux enjeux.

Les discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique ont donc porté, en grande partie, sur le ralentissement constaté dans l'appropriation de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble des ministères et des organismes. Les parlementaires ont également abordé quelques-uns des

résultats les plus faibles apparaissant dans le rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique, soit :

- le pourcentage des ministères et des organismes qui ont soumis en totalité ou en partie leur personnel au processus d'évaluation annuelle du rendement par attentes signifiées;
- le pourcentage des ministères et des organismes ayant mis en place des moyens pour connaître les attentes des citoyens;
- le pourcentage des ministères et des organismes ayant adopté une démarche intégrée de contrôle et de gestion des risques.

Des échanges ont en outre touché le rôle du Secrétariat du Conseil du trésor quant à l'analyse des rapports annuels de gestion. Ils ont traité aussi de la contribution de la Commission de l'administration publique au processus de réflexion entourant la préparation du rapport sur les cinq premières années de mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique.

Commentaires des membres de la Commission

Dans l'ensemble, les membres de la Commission de l'administration publique se montrent très préoccupés par le ralentissement constaté dans l'appropriation de la gestion axée sur les résultats, élément au coeur de la Loi sur l'administration publique. Ils réitèrent l'importance de cette loi dont l'objectif fondamental est l'amélioration des services aux citoyens en permettant, notamment, une reddition de comptes sur la qualité de ces services.

Au sujet de ce *ralentissement dans l'appropriation de la gestion axée sur les résultats*, la Commission constate un certain décalage entre les intentions présentes dans la loi et la réalité des ministères et des organismes. Les progrès, tels que mesurés dans le rapport sur l'application, ne sont pas suffisamment soutenus et généralisés. Par contre, les parlementaires se disent rassurés par certains gestes posés récemment par le Secrétariat du Conseil du trésor. C'est, entre autres, le cas de l'offre prochaine de l'outil québécois de mesure de la qualité des services aux citoyens et de l'analyse en cours de la contribution des assouplissements administratifs à l'amélioration des performances des agences et des unités autonomes de services. Les parlementaires comprennent bien, par ailleurs, que la gestion axée sur les résultats est encore dans une phase d'implantation et qu'un tel changement fait appel à une mutation de la culture de l'administration gouvernementale. Ils prennent note que le Secrétariat du Conseil du trésor dit s'être assuré que la Loi sur l'administration publique continue de s'appliquer, alors que de nouveaux objectifs de modernisation sont poursuivis.

Sur un autre thème, les membres de la Commission déplorent le pourcentage encore relativement faible de ministères et d'organismes qui appliquent un *processus d'évaluation du rendement par attentes signifiées*. Ils réitèrent leur souhait que le Secrétariat du Conseil du trésor prenne toutes les actions nécessaires pour amener une hausse de ce pourcentage. Les parlementaires insistent sur le fait que l'évaluation du rendement par attentes signifiées ne fait pas que découler d'un changement de culture organisationnelle. Ce mode d'évaluation est lui-même un puissant facteur de transformation de la culture. En conséquence, la Commission appelle le Secrétariat du Conseil du trésor à déployer tous les efforts nécessaires pour inciter et favoriser un recours plus grand à ce mode d'évaluation.

Au sujet de la *connaissance des attentes des citoyens*, la Commission s'explique mal que le pourcentage des ministères et des organismes ayant mis en place des moyens pour connaître ces attentes soit encore inférieur à 60 % et qu'il ait si peu progressé depuis un an. Pourtant, la Loi sur l'administration publique

repose sur l'objectif de mieux servir les citoyens. L'étape essentielle pour les organisations désireuses d'appliquer la loi serait donc de prendre toutes les mesures pour bien connaître ce que les citoyens attendent en termes de niveau et de qualité de service. Par contre, les parlementaires sont satisfaits de la mise en place prochaine de l'outil québécois de mesure servant à améliorer la reddition de comptes en matière de qualité de service.

Concernant le *contrôle et la gestion des risques*, les membres de la Commission se montrent déçus du très faible nombre d'organisations ayant adopté une démarche intégrée à cet égard. En particulier, ils notent la faible importance accordée à la formation du personnel parmi les préoccupations visées dans les démarches intégrées de contrôle et de gestion des risques[18].

Enfin, les membres de la Commission de l'administration publique soulignent l'importance qu'ils accordent à l'exercice de réflexion devant mener au dépôt du *rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique* et sur l'opportunité de la modifier. Compte tenu du rôle que les parlementaires jouent dans l'application d'un cadre de gestion axée sur les résultats, la Commission fait part de son grand intérêt à participer à cette réflexion. Cette offre est d'ailleurs accueillie favorablement par le secrétaire du Conseil du trésor.

Conclusion et recommandations

Au terme de ses travaux, la Commission de l'administration publique tient à réaffirmer l'importance primordiale qu'elle accorde toujours à la réalisation des objectifs de la Loi sur l'administration publique. Elle réitère son appui à l'objectif fondamental de la loi, soit l'amélioration des services aux citoyens. À cet égard, la Commission considère que le rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique doit présenter une information claire et complète permettant de juger de la progression vers une véritable gestion axée sur les résultats.

Les membres de la Commission sont très préoccupés par le ralentissement constaté dans l'appropriation de la gestion axée sur les résultats par les ministères et les organismes. Ils saisissent bien les facteurs et les événements qui peuvent expliquer en partie ce ralentissement. Malgré cela, ils estiment essentiel que le Secrétariat du Conseil du trésor déploie l'effort nécessaire pour accélérer le processus d'appropriation et pour maintenir l'élan créé par l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique.

Pour la Commission de l'administration publique, force est de reconnaître que la plupart des constatations et des recommandations qu'elle avait formulées dans le onzième rapport sur l'imputabilité, en décembre 2003, sont toujours pertinentes[19]. Bien que des gestes aient été posés à l'égard de certaines de ces questions, la Commission déplore que l'on ne puisse constater une amélioration plus marquée.

La Commission réitère l'importance que doivent prendre les efforts de formation du personnel, particulièrement dans le domaine de l'amélioration des services aux citoyens.

La Commission se montre aussi déçue que plusieurs des commentaires qu'elle avait formulés concernant la révision du guide sur les rapports annuels de gestion n'aient pas été intégrés dans le plus récent document de soutien produit par le Secrétariat du Conseil du trésor. Ces commentaires suggéraient notamment de poser plus explicitement certaines exigences aux ministères et aux organismes. La Commission maintient que ces nouvelles directives auraient eu pour effet d'apporter des améliorations significatives aux rapports annuels de gestion.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor soit vigilant et incite fortement les ministères et organismes à prendre les moyens nécessaires pour bien connaître les attentes des citoyens et faire une reddition de comptes adéquate en matière de services aux citoyens;**
- **Que s'agissant du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique, le Secrétariat du Conseil du trésor en améliore le contenu en ajoutant, notamment, les résultats des exercices antérieurs, les résultats comparables d'autres administrations gouvernementales et les indicateurs d'effet;**
- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor reconsidère les commentaires de la Commission de l'administration publique pour améliorer la présentation et la qualité de l'information sur la performance contenue dans les rapports annuels de gestion.**

Chapitre 5 L'aide aux élèves en difficulté

Le 20 avril 2005, la Commission de l'administration publique a entendu la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) concernant l'aide aux élèves en difficulté, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique. Cette audition se situe dans le contexte de celle du sous-ministre de l'Éducation qui a eu lieu le 20 octobre 2004[20] et au terme de laquelle les parlementaires ont décidé de rencontrer les représentants des commissions scolaires.

Observations du Vérificateur général

En 2002-2003, près 12 % des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté. Pour la même année, le Ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Sur cette somme, un milliard a été alloué pour les services éducatifs aux élèves en difficulté.

Les travaux du Vérificateur général visaient, notamment, à s'assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire interviennent rapidement pour répondre aux besoins des élèves en difficulté, à vérifier si les services offerts satisfont à leurs besoins et à évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir à ces élèves.

Les travaux ont été menés de septembre 2003 à mars 2004 auprès du ministère de l'Éducation, de 7 commissions scolaires qui reflètent la situation des régions urbaines et périphériques et de 30 écoles faisant partie de ces commissions scolaires.

Les principales conclusions de la vérification sont les suivantes :

- les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide relativement aux élèves en difficulté;
- le plan d'intervention est reconnu comme l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté, mais sa qualité laisse à désirer;

- les enseignants ont peine à répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe et leur manque de formation en adaptation scolaire les limite dans leurs interventions;
- les commissions scolaires ne peuvent évaluer si les ressources sont suffisantes ou non;
- des milliards de dollars ont été investis depuis plus de 25 ans pour combler les besoins des élèves en difficulté, mais peu d'information permet de voir si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

Audition de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

Le président de la FCSQ reconnaît le bien-fondé des problèmes soulevés par le Vérificateur général. Toutefois, il précise que la situation décrite par ce dernier ne reflète pas nécessairement celle de l'ensemble des commissions scolaires. À cet égard, il s'interroge à savoir si l'échantillonnage utilisé par le Vérificateur général n'était pas trop restreint. Tout en reconnaissant l'importance de documenter le dossier des élèves en difficulté, le président craint que l'application de certaines recommandations du Vérificateur général mène à une bureaucratisation du dossier. Enfin, le président a l'impression que le Vérificateur général ne tient pas compte de facteurs importants qui limitent la mise en oeuvre de la politique de l'adaptation scolaire. Parmi ces facteurs, il mentionne le manque de ressources humaines et financières et les contraintes liées à l'application de la convention collective des enseignants. Cette position est également soutenue par la vice-présidente de l'ACSAQ, en particulier en ce qui concerne les difficultés liées à l'application de la convention collective.

Les échanges avec les représentants des deux organismes ont couvert la plupart des lacunes soulevées par le Vérificateur général. Il a été question, notamment, du processus du dépistage précoce et de l'intervention rapide, du plan d'intervention, de la formation des enseignants, de l'offre de services et de la reddition de comptes sur l'aide aux élèves en difficulté.

Commentaires des membres de la Commission

Au terme de l'audition, la Commission de l'administration publique est satisfaite des réponses obtenues de la part des représentants de la FCSQ et de l'ACSAQ. En outre, elle souligne la diligence avec laquelle les deux organismes ont répondu aux questions qu'elle leur adressait l'automne dernier à la suite des remarques formulées par le Vérificateur général. Elle retient que, tout en appuyant fermement la politique de l'adaptation scolaire et le plan d'action qui l'accompagne, ces représentants éprouvent de la difficulté à la mettre en oeuvre, en raison notamment du manque de ressources disponibles, de la rigidité des pratiques en usage et des contraintes de la convention collective.

Les députés comprennent que *le dépistage précoce et l'intervention rapide* constituent des mesures préventives qui peuvent grandement améliorer les résultats scolaires des élèves en difficulté. Dans cette optique, ils sont préoccupés par le fait que 33 % des enseignants questionnés par le Vérificateur général ne font pas de récupération et que 22 % n'adaptent pas leur enseignement. De plus, alors que la priorité devrait être accordée au soutien à l'élève, les députés apprennent que, dans les faits, elle est plutôt accordée au soutien à l'enseignant.

À ce sujet, ils apprennent que ces paradoxes découlent principalement du fait que la convention collective des enseignants ne fait pratiquement pas référence à la prévention, ni à l'intervention rapide et

qu'elle ne prévoit aucune responsabilité particulière au regard de l'adaptation de l'enseignement. À cela s'ajoute le fait que le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide contenu dans toutes les politiques locales des commissions scolaires doit tenir compte du lourd processus prévu dans la convention. Celui-ci est orienté vers l'identification et la catégorisation des élèves et ces étapes doivent générer un soutien à l'enseignant. Conscients que ces incohérences entravent la mise en oeuvre de la politique, les députés jugent indispensable que la négociation syndicale en cours conduise à l'harmonisation de la convention avec les éléments de la politique de l'adaptation scolaire, de la Loi sur l'instruction publique et de la réforme de l'éducation.

Par ailleurs, alors que *le plan d'intervention* fait partie des pratiques éducatives des écoles depuis plus de 15 ans et qu'il constitue, depuis l'adoption de la politique de l'adaptation scolaire, l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté, les députés s'expliquent mal que sa qualité laisse encore à désirer. Ils se demandent, en outre, comment il se fait que le personnel concerné de même que l'élève et ses parents soient encore trop souvent absents lors de son élaboration. En effet, ils remarquent que la participation de ces personnes à l'établissement du plan d'intervention et à sa mise en oeuvre varie selon la nature et la gravité des difficultés de l'élève. Aussi considèrent-ils comme indispensable qu'un suivi documenté des plans d'intervention soit exercé et que les échanges avec les parents soient davantage soutenus.

Les parlementaires observent qu'il existe des difficultés importantes en matière de *formation du personnel enseignant.* Ils notent que le fort roulement du personnel dans les écoles engendre des problèmes aux plans de sa formation continue et de la continuité des services aux élèves en difficulté. Cela les préoccupe d'autant plus que l'information n'est pas nécessairement consignée dans les dossiers de ces élèves. Aussi, les députés considèrent comme très important que le Ministère et les commissions scolaires redoublent de vigilance quant à la continuité des équipes d'intervenants afin, notamment, d'assurer un suivi adéquat des élèves en difficulté.

Au chapitre de *l'offre de services*, les membres de la Commission remarquent l'insuffisance de personnel professionnel intervenant auprès des élèves en difficulté. Ils sont préoccupés particulièrement du fait que la pénurie d'orthophonistes constitue un problème important pour le milieu scolaire. Pour pallier cette insuffisance, ils considèrent comme essentiel que soient développés des programmes pour la formation de techniciens pouvant intervenir auprès des élèves en difficulté.

Ils constatent aussi que la détermination d'enveloppes budgétaires pour les élèves en difficulté contribue à améliorer l'offre de services pour ces élèves. C'est pourquoi ils affirment qu'un effort doit être fait, au moment de la planification budgétaire, pour réserver des sommes qui seront dédiées spécifiquement aux élèves en difficulté.

En s'inspirant de la manière de faire des commissions scolaires anglophones, les membres de la Commission jugent qu'un processus menant à l'élaboration d'un plan d'action et d'allocation de ressources spécifiques pour les enseignants doit être mis en place par les commissions scolaires. Ils trouvent essentiel que ce plan soit connu et diffusé.

Enfin, en matière *d'évaluation et de reddition de comptes*, la Commission considère comme essentielle la mise en place d'un mécanisme permettant de vérifier si les services offerts aux élèves en difficulté répondent à leurs besoins et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir. À cet égard, elle note que la planification stratégique des commissions scolaires et le plan de réussite des écoles permettront, selon les organismes, de préciser les indicateurs utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs retenus de même que les résultas visés. Les parlementaires saluent, en ce sens, les efforts des commissions scolaires pour déterminer des indicateurs locaux en plus des indicateurs nationaux. De plus, ils notent avec intérêt que des commissions scolaires font des sondages auprès de la population à propos de la qualité des services

offerts dans leurs établissements.

Par ailleurs, les membres de la Commission tiennent à souligner qu'ils sont d'accord avec le fait que la reddition de comptes va bien au-delà de la vérification comptable et qu'elle doit permettre d'apprécier la qualité et les résultats des services offerts aux élèves en difficulté. Dans cette optique, ils estiment qu'une réflexion mérite d'être faite par les organismes à propos de leur vision de la reddition de comptes et des indicateurs de performance mis à la disposition des commissions scolaires Les membres ont demandé aux représentants de faire deux autres réflexions. La première portant sur l'affectation de personnel professionnel dans une perspective de continuité des services aux élèves en difficulté. La seconde portant sur la meilleure façon de documenter le dossier d'un élève en difficulté de manière à ce que le dépistage précoce soit bien assumé par le réseau scolaire et que tout risque de bureaucratisation soit évité.

Conclusion et recommandations

Au terme de l'audition, la Commission de l'administration publique est satisfaite des réponses obtenues des représentants de la FCSQ et de l'ACSAQ à ses questions. Elle retient que la politique de l'adaptation scolaire et le plan d'action qui l'accompagne recueillent l'adhésion générale auprès des ces représentants, mais que certains facteurs nuisent à leur application. Les plus importants étant le respect de la convention collective des enseignants et le manque de ressources.

Plus précisément, les députés constatent que des articles de la convention collective des enseignants vont à l'encontre de certains éléments de la politique de l'adaptation scolaire, de la Loi sur l'instruction publique et de la réforme de l'éducation. Pour ce qui est du plan d'intervention, ils remarquent que la participation des personnes concernées varie selon la nature des difficultés de l'élève. Les députés s'inquiètent de ce que le roulement du personnel dans les écoles engendre des problèmes aux plans de la formation continue de ce personnel et de la continuité des services aux élèves en difficulté. Ils déplorent le manque de personnel professionnel pouvant intervenir auprès des élèves en difficulté. De plus, ils sont en faveur de la détermination d'enveloppes pour soutenir les élèves en difficulté au moment de la planification budgétaire et ils estiment nécessaire de diffuser un plan d'action et d'allocation des ressources pour les enseignants.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que, dans la négociation en cours, les parties patronale et syndicale s'entendent sur des moyens efficaces pour que soit harmonisée la convention collective des enseignants avec la politique de l'adaptation scolaire, la Loi sur l'instruction publique et les éléments de la réforme de l'éducation ayant trait, notamment, à l'adaptation de l'enseignement;**
- **Que les commissions scolaires et les écoles exercent un suivi documenté du plan d'intervention et qu'elles prennent des moyens pour que l'élève et ses parents soient davantage associés à son élaboration et à son suivi;**
- **Que, compte tenu du fort roulement du personnel dans les écoles, le Ministère et les commissions scolaires redoublent de vigilance quant à la continuité des équipes d'intervenants afin d'assurer un suivi adéquat des élèves en difficulté;**
- **Que le dossier de l'élève en difficulté soit documenté de façon à ce que le dépistage précoce soit bien assumé par le réseau scolaire et que la continuité des services soit assurée;**
- **Que le Ministère accélère le développement de programmes de formation de techniciens, notamment en orthophonie, pouvant intervenir auprès des élèves en difficulté;**

- **Qu'au moment de la planification budgétaire, le Ministère, de concert avec les commissions scolaires, convienne des fonds qui devraient être consentis par celles-ci pour l'aide aux élèves en difficulté;**
- **Que les commissions scolaires adoptent un processus menant à l'établissement d'un plan d'action et d'allocation de ressources pour les enseignants qui travaillent auprès des élèves en difficulté et que ce plan soit connu et diffusé;**
- **Que le Ministère mette à la disposition des commissions scolaires des indicateurs de performance pour leur permettre d'apprécier la qualité et les résultats des services qu'elles offrent aux élèves en difficulté.**

ANNEXE I

Les membres de la Commission de l'administration publique

Les membres permanents de la Commission

Mme Rita Dionne-Marsolais (Rosemont), présidente de la Commission
Mme Sarah Perreault (Chauveau), vice-présidente de la Commission

M. Raymond Bernier (Montmorency), jusqu'au 8 mars 2005
M. Yvan Bordeleau (Acadie), depuis le 8 mars 2005
Mme Nancy Charest (Matane), jusqu'au 8 mars 2005
Mme Solange Charest (Rimouski)
M. Henri-François Gautrin (Verdun), jusqu'au 18 février 2005
Mme France Hamel (La Peltrie), depuis le 8 mars 2005
M. Laurent Lessard (Frontenac), jusqu'au 18 février 2005
Mme Agnès Maltais (Taschereau)
M. Alain Paquet (Laval-des-Rapides)
M. Jean-Pierre Paquin (St-Jean), depuis le 8 mars 2005
M. Jean Rioux (Iberville), depuis le 8 mars 2005
Mme Cécile Vermette (Marie-Victorin)

Les membres temporaires et les remplaçants

M. Stéphane Bédard (Chicoutimi), le 9 février 2005
M. Sylvain Simard (Richelieu), le 8 mars 2005 et le 13 avril 2005
M. Camil Bouchard (Vachon), le 23 mars 2005
Mme Francine Gaudet (Maskinongé), le 20 avril 2005
Mme Pauline Marois (Taillon), le 20 avril 2005

Le personnel de la Commission

Mme Nancy Ford, secrétaire de la Commission
Mme Hélène Bergeron, agente de recherche

M. Simon Blouin, agent de recherche
M. Jacques Gagnon, agent de recherche
M. Bertrand Nadeau, agent de recherche
Mme Diane Fleury, agente de secrétariat

ANNEXE II

Les recommandations de la Commission de l'administration publique

Chapitre 1 La gestion des biens liés à la criminalité

- **Que le ministère de la Justice se concerte avec le ministère de la Sécurité publique afin que la Sûreté du Québec et les autres corps policiers concernés puissent fournir un inventaire exhaustif des biens sous leur gestion au plus tard en avril 2006, de façon à faciliter et à accélérer la disposition des biens entreposés.**

Chapitre 2 Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation

- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor lui soumette son projet de rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'administration publique et sur l'opportunité de la modifier pour que la Commission puisse y contribuer avant son dépôt.**

Chapitre 3 La qualité de l'information sur la performance du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

- **Que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale présente systématiquement, dans son rapport annuel de gestion, une information comparative dans le temps et que les écarts significatifs soient expliqués;**
- **Que le Ministère présente aussi, dans son rapport de gestion, de l'information permettant la comparaison avec ce qui se fait à l'extérieur du Québec;**
- **Que le Ministère lui fasse parvenir, au cours de l'automne 2005, un rapport d'étape relatif à son plan d'action pour le suivi des recommandations du Vérificateur général en matière de qualité de l'information sur la performance.**

Chapitre 4 L'examen du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique

- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor soit vigilant et incite fortement les ministères et organismes à prendre les moyens nécessaires pour bien connaître les attentes des citoyens et faire une reddition de comptes adéquate en matière de services aux citoyens;**
- **Que s'agissant du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique, le Secrétariat du Conseil du trésor en améliore le contenu en ajoutant, notamment, les résultats des exercices antérieurs, les résultats comparables d'autres administrations gouvernementales et les indicateurs d'effet;**
- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor reconsidère les commentaires de la Commission de**

l'administration publique pour améliorer la présentation et la qualité de l'information sur la performance contenue dans les rapports annuels de gestion.

Chapitre 5 L'aide aux élèves en difficulté

- **Que, dans la négociation en cours, les parties patronale et syndicale s'entendent sur des moyens efficaces pour que soit harmonisée la convention collective des enseignants avec la politique de l'adaptation scolaire, la Loi sur l'instruction publique et les éléments de la réforme de l'éducation ayant trait, notamment, à l'adaptation de l'enseignement;**
- **Que les commissions scolaires et les écoles exercent un suivi documenté du plan d'intervention et qu'elles prennent des moyens pour que l'élève et ses parents soient davantage associés à son élaboration et à son suivi;**
- **Que, compte tenu du fort roulement du personnel dans les écoles, le Ministère et les commissions scolaires redoublent de vigilance quant à la continuité des équipes d'intervenants afin d'assurer un suivi adéquat des élèves en difficulté;**
- **Que le dossier de l'élève en difficulté soit documenté de façon à ce que le dépistage précoce soit bien assumé par le réseau scolaire et que la continuité des services soit assurée;**
- **Que le Ministère accélère le développement de programmes de formation de techniciens, notamment en orthophonie, pouvant intervenir auprès des élèves en difficulté;**
- **Qu'au moment de la planification budgétaire, le Ministère, de concert avec les commissions scolaires, convienne des fonds qui devraient être consentis par celles-ci pour l'aide aux élèves en difficulté;**
- **Que les commissions scolaires adoptent un processus menant à l'établissement d'un plan d'action et d'allocation de ressources pour les enseignants qui travaillent auprès des élèves en difficulté et que ce plan soit connu et diffusé;**
- **Que le Ministère mette à la disposition des commissions scolaires des indicateurs de performance pour leur permettre d'apprécier la qualité et les résultats des services qu'elles offrent aux élèves en difficulté.**

ANNEXE III

Les participants

Ministère de la Justice

Monsieur Louis Dionne, sous-ministre
Monsieur Yves Paradis, substitut en chef du Procureur général – Bureau de lutte aux produits de la criminalité
Monsieur Claude Simard, sous-ministre associé à la Direction générale des poursuites publiques

Secrétariat du Conseil du trésor

Monsieur Luc Meunier, secrétaire du Conseil du trésor
Madame Louise Pagé, secrétaire associée à la réingénierie de l'État

Madame Sylvie Barcelo, secrétaire associée au personnel de la fonction publique
Madame Andrée Bernard, directrice de la gestion de la performance

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale

Monsieur François Turenne, sous-ministre
Madame Marie-Renée Roy, directrice générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques
Madame Geneviève Bouchard, sous-ministre adjointe aux politiques
Monsieur Jacques Duguay, sous-ministre adjoint, Direction générale de la planification et des services aux citoyens

Secrétariat du Conseil du trésor

Monsieur Luc Meunier, secrétaire du Conseil du trésor
Madame Louise Pagé, secrétaire associée à la réingénierie de l'État
Madame Denise Fortin, secrétaire associée au personnel de la fonction publique
Madame Andrée Bernard, directrice de la gestion de la performance

Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

Monsieur André Caron, président de la Fédération des commissions scolaires du Québec
Madame Aline Visser, vice-présidente de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec
Monsieur Camil Turmel, directeur général adjoint, Commission scolaire de la Beauce- Etchemin
Me Bernard Tremblay, directeur des relations du travail, FCSQ
Madame Julie Hobbs, directrice générale adjointe, Riverside School Board
Monsieur Pierre Gauthier, conseiller, FCSQ
Monsieur Réjean Morel, directeur général, FCSQ
Monsieur David Birnbaum, directeur général, ACSAQ

Bureau du Vérificateur général

Monsieur Renaud Lachance, vérificateur général
Monsieur Gilles Bédard, vérificateur général adjoint
Madame Doris Paradis, vérificatrice générale adjointe
Monsieur Michel Samson, directeur principal de vérification
Madame Diane Petitclerc, directrice de vérification
Monsieur Bertrand Carrier, directeur de vérification
Monsieur Gilles Thomassin, directeur de vérification
Madame Sylvie Laflamme, chargée de projet
Monsieur Pierre Parent, chargé de projet
Monsieur Martin Saint-Louis, chargé de projet

NOTES

1. Même si les substituts du Procureur général peuvent intervenir dans les dossiers impliquant des produits de la criminalité, la Direction générale des poursuites publiques a principalement confié ce mandat à des procureurs spécialisés membres du BLPC. Instauré en 1996, ce bureau est aujourd'hui composé de 21 personnes.

2. D'après le Vérificateur général, les sommes saisies déposées dans des comptes de banque étaient au 31 mars 2004 de 25 millions de dollars. Au cours des dernières années, seulement 6 % des sommes gérées ont été remises à leur propriétaire. La durée moyenne des procédures judiciaires est de deux à trois ans. Par ailleurs, les sommes amassées à la suite de la disposition des biens (argent, immeubles, véhicules et autres), d'avril 2000 à mars 2004, atteignaient 26,2 millions dont la moitié a été remise aux corps policiers et l'autre, au Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels (FAVAC) et à des organismes communautaires. Ceux-ci, toutefois, ne peuvent recevoir plus de 1,25 million par année. Quand le maximum est atteint, le surplus va au Fonds consolidé du revenu.

3. En 1989, le gouvernement fédéral a entrepris une série de modifications législatives ayant trait aux produits de la criminalité et aux biens infractionnels pour donner suite à son engagement contracté à titre de signataire de la Convention des Nations Unies. Le gouvernement du Québec avait la responsabilité d'appliquer ces modifications sur son territoire, ce qu'il fit en 1996. Selon le sous-ministre, d'autres modifications allant dans l'esprit de la Convention pourraient être apportées, l'une d'entre elles étant qu'à l'étape de la sentence, la législation devrait permettre de choisir entre un fardeau de la preuve hors de tout doute raisonnable et un fardeau basé sur la probabilité, selon que le bien saisi est directement ou indirectement lié à l'infraction criminelle. Semble-t-il que cette façon de procéder réduirait la complexité des enquêtes et augmenterait considérablement le gain des saisis.

4. Le ministère de la Justice s'occupe de l'argent saisi, des comptes de banque et des placements bloqués et le Secrétariat du Conseil du trésor, des immeubles, des véhicules et des bijoux. Il existe une entente entre le ministère de la Justice et le Secrétariat du Conseil du trésor pour la mise en place d'un système fournissant l'inventaire exhaustif des biens saisis, bloqués ou confisqués.

5. Les palais de justice et la Sûreté du Québec n'ont pas d'inventaire par type de biens, de valeur et de coûts d'entreposage. Si le BLPC peut procéder assez rapidement à l'inventaire du matériel de serre entreposé dans les différents greffes du Québec, le processus risque d'être plus long pour celui des entrepôts de la Sûreté du Québec, un organisme totalement indépendant du ministère de la Justice. En 2003-2004, la Sûreté du Québec a commencé à mettre en place progressivement un nouveau système d'inventaire des biens qu'elle entrepose. Il n'est pas certain que ce système informatique sera compatible avec celui du ministère de la Justice.

6. Auparavant le prix minimum demandé dans l'appel d'offres était fixé à 70 % de la valeur marchande de l'immeuble en considération du fait que l'immeuble est vendu sans garantie légale de qualité et qu'il a appartenu à un individu criminalisé. La valeur pondérée permet de tenir compte du fait que ces deux facteurs n'ont pas la même importance, dépendamment de l'immeuble en cause. Deux cas d'essai ont été effectués en ayant recours à un expert immobilier, et ceux-ci ont démontré que la valeur pondérée représentait 70 à 75 % de la valeur marchande.

7. Les organisations vérifiées sont le Bureau des infractions et amendes, le Centre de perception fiscale, le Centre de recouvrement, le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, la Régie du cinéma et le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale.

8. Le projet de loi initial le désignait d'abord comme le Centre de services administratifs.

9. Ces biens et services administratifs touchent la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Le recours au Centre de services partagés du Québec par les ministères et organismes serait volontaire et sur une base d'affaires, donc en tenant compte du meilleur prix pour la production de ces services administratifs.

10. Selon les documents déposés à la Commission à la suite de l'audition, l'objectif de l'analyse confiée à CIRANO est d'évaluer si les assouplissements administratifs et les délégations de pouvoirs accordés aux agences et aux UAS ont contribué à améliorer leur performance. En particulier, l'étude devrait fournir les éléments principaux qui ont contribué à l'amélioration ou les facteurs expliquant la non-atteinte des résultats escomptés. Le rapport de CIRANO devrait être présenté au secrétariat du Conseil du trésor au plus tard le 31 mars 2005. Le budget prévu est de 68 470 $.

11. Les parlementaires font référence à la directive gouvernementale d'ajuster, en 2005-2006, le niveau de l'effectif régulier et total des ministères et des organismes pour refléter les objectifs de réduction de l'effectif de la fonction publique, notamment par le non-remplacement de 50 % des départs à la retraite.

12. À ce sujet, les parlementaires signalent que l'expression « taux de dépendance » a une connotation péjorative et ils souhaitent que la terminologie utilisée pour faire part du taux d'inscription à l'assistance-emploi puisse être modifiée en conséquence. Le Ministère en a tenu compte dans la rédaction de son plan stratégique 2005-2008.

13. Cette demande relève du champ d'action du nouveau ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, qui a été mis sur pied à la suite des changements apportés à la structure gouvernementale en février 2005.

14. Le MESS a fait parvenir à la secrétaire de la Commission les principaux coûts de revient qui ont été produits à ce jour sur ses activités et services.

15. Ce sujet n'ayant pas été approfondi en séance, les parlementaires ont demandé aux représentants du Ministère de leur faire parvenir de l'information complémentaire à cet égard, ce qui fut fait.

16. Les parlementaires ont aussi demandé aux représentants du Ministère de leur faire parvenir de l'information complémentaire à cet égard, ce qui fut fait.

17. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapport de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2003-2004*, 2004, 46 p.

18. Les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor partagent cette position. Des gestes ont par ailleurs été posés pour favoriser l'appropriation de la gestion de risques par les ministères et les organismes. En particulier, un comité formé de hauts fonctionnaires examine la question et devrait faire rapport prochainement.

19. La Commission de l'administration publique formulait alors quatre recommandations :

- Que, s'agissant de l'adoption d'une démarche intégrée de contrôle et de gestion des risques, le Secrétariat du Conseil du trésor assume pleinement son rôle de conseiller et d'accompagnateur auprès des ministères et organismes;

- Que le Secrétariat du Conseil du trésor, de par ses fonctions en matière de gestion du personnel,

favorise le recours plus systématique à l'évaluation du rendement par attentes signifiées, notamment pour le personnel directement affecté aux services aux citoyens;

- Que le Secrétariat du Conseil du trésor effectue une évaluation continue de la qualité des rapports annuels de gestion pour que les ministères et organismes apportent les améliorations à leur reddition de comptes tout en privilégiant la production d'une information pertinente et concise, notamment en matière de formation;

- Que le Secrétariat du Conseil du trésor ajoute à son guide de rédaction des rapports annuels de gestion la nécessité de présenter les ressources humaines et financières consenties à l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services aux citoyens.

20. Lors de cette audition, la Commission avait posé au sous-ministre de l'Éducation un ensemble de questions portant sur les suites à donner aux recommandations du Vérificateur général sur les services aux élèves en difficulté. Comme certaines d'entre elles concernaient plus spécifiquement les commissions scolaires, la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec ont transmis à la Commission, en décembre dernier, un document présentant les mesures prises ou à prendre pour assurer le suivi des recommandations du Vérificateur général.